



El aparato de gobierno de la Monarquía española en el siglo XVIII

Jean-Pierre Dedieu

► To cite this version:

Jean-Pierre Dedieu. El aparato de gobierno de la Monarquía española en el siglo XVIII. Pérez Sarrión (Guillermo). Más Estado y más mercado. Absolutismo y economía en la España del siglo XVIII, Silex, pp.53-73, 2011. halshs-00444583

HAL Id: halshs-00444583

<https://shs.hal.science/halshs-00444583>

Submitted on 7 Jan 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

El aparato de gobierno de la Monarquía española en el siglo XVIII

Un aparato de gobierno va más allá de las instituciones jurídicamente definidas. Comprende todos los instrumentos de que disponen los gobernantes para influir sobre los gobernados, aún cuando éstos abarcan campos ajenos a lo que hoy en día calificamos de campo político-administrativo. O sea, comprende todas las convenciones – en el sentido que los economistas dan a esta palabra, de conjunto de reglas pervasivas, difícilmente expresables, prácticamente imposibles de reducir a formulas estrictas, pero eficacísimas –, que permiten la coordinación de las voluntades individuales de los gobernados alrededor de la voluntad del gobernante¹.

En la Monarquía hispánica del siglo XVIII, el rey se situaba en el centro de este dispositivo. Por obvio que parezca hoy, el hecho no dejaba de ser conflictivo. La teoría política clásica, en efecto, daba el primer puesto en el aparato de gobierno al reino, que había originalmente delegado libremente su soberanía al rey y que conservaba un alto grado de control sobre sus acciones. Pero ya no estaba de moda la teoría clásica en la Monarquía ilustrada. Desde principios del siglo XVII, cada vez más, la enseñanza y las publicaciones de todo tipo la exponían sesgada, poniendo cada vez mayor énfasis en el papel del soberano, que presentaban como el electo de Dios para guiar sus pueblos, callando el papel del reino². Al final del siglo XVIII el soberano y sus agentes llegaron a considerar sospechosa toda exposición teórica, aún a su favor. Para la defensa de sus propias posiciones daban la preferencia a un discurso técnico que les permitía circular solapadamente novedades – que el rey era el único en conocer el bien del reino, por ejemplo – sin tener que explicitar los principios absolutistas que las sostenían³. Porque el recuerdo del pensamiento antiguo seguía muy presente, aunque latente. Será el punto de arranque de la nueva organización de la convivencia política que seguirá la caída de la monarquía.

Estos cambios de sentido regalista en la representación del sistema de gobierno, que también se dieron en otros Estados europeos, fueron en gran parte producto de presiones ejercidas por el monarca sobre los pensadores⁴. Así, desde principios del siglo XVII las universidades españolas tuvieron que orientar su actividad investigadora hacia la metafísica, en detrimento de la reflexión política que les dio fama en el siglo XVI⁵. A mediados del siglo XVIII, la expulsión de los jesuitas se debió fundamentalmente a su negativa a doblegarse ante las nuevas directivas ideológicas. En plan más discreto, en 1751, una conspiración del silencio acogió la publicación del su *Apparatus juris publici hispanici* de José Pérez Valencia, uno de

¹ RIZZO (Mario), RUIZ IBAÑEZ (José Javier), SABATINI (Gaetano), ed., *Le forze del principe. Recursos, instrumentos y límites de la práctica del poder soberano en los territorios de la Monarquía hispánica*, Murcia, Universidad de Murcia, 2003, 2 vol., 1055 p., especialmente p. 21-68.

² Un ejemplo temprano: LOPEZ MADERA (Gregorio), *Excelencias de la Monarquía y reino de España*, Madrid, 1587, ed. BERMEJO CABRERO (José Luis), ed., Centro de Estudios políticos y constitucionales, 1999, LXI + 238 p.

³ LAMPERIERE (Annick), "La recepción negativa de una gran idea: el absolutismo en Nueva España en la segunda mitad del siglo XVIII", QUIJADA (Mónica), BUSTAMANTE (Jesús), ed., *Elites intelectuales y modelos colectivos. Mundo ibérico (siglos XIV-XIX)*, Madrid, CSIC, 2002, p. 199-218. Lo que dice la autora vale para España también.

⁴ El libro más comprensivo sobre la propaganda monárquica y la "permanente celebración" del monarca que imperaba en la Europa continental sigue siendo el de FOGEL (Michèle), *Les cérémonies de l'information dans la France du XVIe au milieu du XVIIIe siècle*, Paris, Fayard, 1989, 496 p.

⁵ SCHMUTZ (Jacob), *La querelle des possibles. Recherches philosophiques et textuelles sur la métaphysique jésuite espagnole, 1540-1767. I. L'histoire d'un problème. II. Les auteurs et les textes III. Who's who, bibliographie, index général*, Bruxelles, 2003, Thèse, Université libre de Bruxelles, p. 39-49.

los libros más eruditos de su tiempo: el autor insistía demasiado en los derechos del reino⁶. En este aspecto hay continuidad entre los Austrias y los Borbones, con una clara accentuación de la presión real en la segunda mitad del siglo XVIII.

La extensión del poder del soberano no se dio sólo en el campo teórico. Pasó por la vía social. El rey era absoluto, o sea libre de actuar sin tener en cuenta las leyes humanas. Libertad frente a ellas no significaba libertad frente a las leyes divinas ni, menos aún, frente al derecho natural. Se aceptaba sin embargo que, para "el bien común", el rey suspendiera puntualmente el efecto de las reglas que explicitamente organizaban la vida colectiva: podía habilitar menores, zanjar pleitos contra la letra de la ley, suspender la prosecución de ciertos delincuentes y muchas cosas más. Sobre esta base, el soberano fue adquiriendo, poco a poco, un papel rector en la sociedad y terminó concentrando en sus manos todas las vías del ascenso social. Fue una política deliberada y consciente de conquista del espacio social. A finales del siglo XVIII, la monarquía controlaba la atribución de todos los signos de reconocimiento social necesarios al establecimiento de una posición dominante en la comunidad. Atribuía los títulos de nobleza, las ejecutorías de hidalguía, los hábitos de ordenes militares, las regidurías de las ciudades más importantes. Tenía voz y voto en la elección de los colegiales mayores, de los agentes de la inquisición, y de un sinfín de plazas eclesiásticas. El concordato de 1753 le traspasó los derechos del patronato pontificio sobre la Iglesia en España. Impuso, poco a poco, la idea de que el servicio del soberano significaba nobleza, culminando esta tendencia en la equivalencia que terminó estableciendo entre el grado de capitán y la nobleza (1722)⁷.

Los recursos que estas disposiciones proporcionaban al monarca eran, con diferencia, la pieza más importante del aparato de gobierno de la monarquía. Tanto en España⁸ como en los rincones más alejados del imperio⁹, los poderosos estaban pendientes del progreso de sus memoriales y expedientes en las oficinas de la Cámara de Castilla, de la Cámara de Indias, de las Secretarías del despacho; mantenían en la capital de la Monarquía centenares de agentes encargados de cuidar sus asuntos. En las provincias españolas como en las indianas, en éstas sobre todo por el alejamiento que hacía más necesarios tales intermediarios, competían por el favor del capitán general, del obispo y de la audiencia, cuyos informes solían ser decisivos, y estas competiciones indujeron redes relacionales que modelaron las futuras naciones americanas¹⁰. Se encontraban todos insertos en un complejo juego de intercambio de "servicios", "méritos" y "mercedes", de dones y contradones, cuyo arbitro era el monarca. Tales recursos no se contabilizaban ni podían contabilizarse en las cuentas de la Tesorería general. No dejaban por ello de ser fundamentales.

⁶ FERNANDEZ ALBALADEJO (Pablo), "Gothica civitas. La lectura iusnaturalista de la historia de España en el Apparatus iuris publici Hispanici de Pedro José Pérez Valiente", *Materia de España. Cultura política e identidad en la España moderna*, Madrid, Marcial Pons, 2007, p. 245-286.

⁷ DEDIEU (Jean Pierre), "L'apparition du concept de noblesse dans la Castille moderne. La mise en place des marqueurs de considération sociale (XVIe-XVIIIe siècles)", PONTET (Josette), dir., *A la recherche de la considération sociale*, Pessac, Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, 1999, p. 11-26

⁸ DEDIEU (Jean Pierre), "Familles, majorats, réseaux de pouvoir. Estrémadure, XVe-XVIIIe siècle", CASTELLANO (Juan Luis), DEDIEU (Jean Pierre), dir., *Réseaux, familles et pouvoirs dans le monde ibérique à la fin de l'Ancien Régime*, Paris, CNRS-Editions, 1998, p. 111-146.

⁹ ENRIQUEZ AGRAZAR (Lucrecia), *De colonial a nacional: la carrera eclesiástica del clero secular chileno entre 1650 y 1810*, Méjico, Institutio Panamericano de Geografia e Historia, 2006, 364 p.; GONCALVES (Dominique), *Le planteur et le roi. Etude des relations entre les élites aristocratiques havanaises et la Couronne espagnole - 1763-1838*, Toulouse, 2004, Thèse, 2 t., 500 p.

¹⁰ ENRIQUEZ, op. cit.; DEDIEU (Jean Pierre), "Comment l'Etat forge la nation. L'"Espagne" du XVIe siècle au début du XIXe siècle", TALLON (Alain), ed., *Le sentiment national dans l'Europe méridionale aux XVIe et XVIIe siècles (France, Espagne, Italie)*, Madrid, Casa de Velazquez, 2007, p. 51-74

Las relaciones de méritos enviadas al rey mencionan una cantidad impresionante de donativos, entregas de materiales o víveres a la tropa, ayudas para el reclutamiento de soldados, para la cobranza de impuestos y persecución de malhechores, votos favorables a decisiones que al rey importaban en instancias de gobierno local, préstamos sin intereses: aún teniendo en cuenta exageraciones y arreglos cosméticos, no dejan de representar una ingente masa de recursos puestos a disposición del soberano. En contrapartida los méritos abrían derechos a la consecución de reales mercedes, derechos que se heredaban como un patrimonio cualquiera¹¹. Este sistema de interecambio, este mercado de la gracia no era nada nuevo. Se dio en el siglo XVI, floreció en el siglo XVII. Llegó en el siglo XVIII a su extensión, ubicuidad y eficacia máxima, hasta el extremo que al final del siglo la monarquía estaba desbordada por las peticiones que le llegaban de todas partes, y la máquina a punto de atascarse¹². Ni la ilustración, ni la tan celebrada – y por otra parte real – racionalización del aparato administrativo llegaron a sustituir entonces el antiguo sistema de relaciones personales. Carlos IV seguía actuando apoyado en sus fieles clientes y vasallos, tal sus antecesores medievales, sino que ahora a muy mayor escala y sin competidores notables. La monarquía española no fue la única en desarrollar estas técnicas de gobierno. La Francia de Luis XIV no funcionaba de otra forma¹³. Gran parte de los esfuerzos de Felipe V al principio de su reinado, más que en racionalizar administrativamente, consistieron en implantar en España un aparato institucional que llevase a su perfección un sistema de clientelismo real generalizado, ya bien desarrollado por los Austrias¹⁴.

Fundamentado en relaciones personales, basado en convenciones de tipo doméstico¹⁵, el mecanismo de intercambio entre merced y servicio, por su misma extensión, tendía a derivar hacia otros tipos de convenciones, especialmente la comercial, en forma de ventas. Desde fines del siglo XV, por lo menos, los oficios técnicos de las chancillerías y audiencias se vendían y de hecho se heredaban. En el siglo XVI se enajenaron por dinero oficios municipales, rentas y señoríos; en el siglo XVII plazas de hacienda, hidalguías, y muchas cosas más, culminando el movimiento en la gran venta de plazas de justicia de Indias (corregimientos y audiencias) organizada de 1680 en adelante para financiar la guerra contra Francia. A principios del siglo XVIII Felipe V se reservó el nombramiento de todos los oficiales del ejército: lejos de ser una medida de racionalización "weberiana", significaba el establecimiento de un monopolio real sobre la venta de los mandos militares en detrimento de los maestros de campos y de los capitanes quienes antes vendían por su cuenta. Entre 1704 y 1711, entre 1730 y 1746, entre 1792 y 1800, se enajenaron masivamente plazas civiles y militares, bajo la responsabilidad de oficinas especialmente creadas para ello, limitándose los cauces habituales de trámite, la Cámara de Castilla, la de Indias, las Secretarías del despacho

¹¹ HESPANHA (Antonio Manuel), "Les autres raisons de la politique: l'économie de la grâce", SCHAUB (Frédéric), éd., *Recherche sur l'histoire de l'Etat dans le monde ibérique - XVe-XXe siècle*, Paris, Presses de l'ENS, 1993, p. 67-85. DEDIEU (Jean Pierre), LEBRE (C.), "Monarchie et patriciats municipaux en Castille sous Charles II. Le renouvellement des millions à la fin du XVIIe siècle", [2000], texte électronique, <http://www.halshs.archives-ouvertes.cnrs.fr>, 20/4/2006;

¹² GLESENER (Thomas), *La Garde du roi. Pouvoirs, élites et nations dans la monarchie hispanique (1700-1823)*, Toulouse, 2007, Thèse de l'Université de Toulouse-le-Mirail / Université de Liège, 2 vol., especialmente p. 505-513.

¹³ ROWLANDS (Guy), *The dynastic State and the army under Luis XIV: royal service and private interest in France - 1661-1701*, New York / Cambridge, Cambridge UP, 2002, 404 p.

¹⁴ FORTEA PEREZ (Ignacio), "Corona de Castilla / Corona de Aragón: convergencias y divergencias de dos modelos de organización municipal en los siglos XVI y XVII", *Mélanges de la Casa de Velazquez*, 2004 [2002], p. 17-57

¹⁵Sobre el concepto de lo "doméstico" BOLTANSKI (Luc) et THEVENOT (Laurent), *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991, 484 p.

de Guerra y de Hacienda, a poner en ejecución medidas que en otro foro se habían decidido¹⁶.

Los beneficiarios insistían en la necesidad de la mayor discreción sobre los aspectos crematísticos. Todos los reyes llegaron con el firme propósito de acabar con el sistema. Sólo Fernando VI cumplió: la paz entonces imperante le dispensaba de redondear así sus ingresos fiscales. No sólo no vendió en España, sino que acabó definitivamente, en 1750, con la venta de plazas de audiencias y corregimientos en Indias, una de las tradiciones más asentadas de la vida administrativa española¹⁷. La opinión – existía una opinión pública en el Antiguo Régimen, que se regía por convenciones distintas de las que imperaron en el siglo XIX – reprochaba el sistema en general y particularmente la venta de plazas de justicia. Llegó a imponer una cierta reserva en lo referente a éstas últimas en España, sin impedir totalmente su comercialización. Pero ¿cual era el objeto de la protesta?. Seguramente no la incapacidad objetiva de los electos, aunque se manejó el argumento; seguramente no el poder del rey de escoger a quien quería para el puesto que quería de momento que estimaba que el bien de la comunidad así lo exigía, o lo permitía. Más bien iba la protesta contra lo que inducía la deriva hacia el mundo de las convenciones comerciales: la afirmación sin paliativos de la libertad real, libertad contractual ejercida sin control alguno. Hay que enjuiciar la venalidad desde las convenciones de entonces. La venta era una racionalización de la gracia¹⁸. Chocaba no porque modificaba fundamentalmente el proceso de selección, sino porque lo reducía a su estado más puro: una relación directa de intercambio entre el rey y el agraciado, sin mediación de tercera parte, sin el arropamiento de cualquier idea del bien público. Era la quintesencia del libre ejercicio del poder absoluto.

El rey administraba el reino como un patrimonio. No contradecía lo patrimonial el concepto de Estado. Estaba éste muy presente en el vocabulario y en la práctica de los gobernantes. Por Estado entendían el conjunto de los recursos que definían la posición del rey dentro de la sociedad y sus medios de acción. El Estado era independiente del monarca y estaba por encima de sus intereses personales, igual que el mayorazgo familiar estaba por encima de los intereses personales de su dueño. Los cortesanos se referían al rey como al "amo"¹⁹; los testamentos de los soberanos se parecían mucho a los de cualquier dueño de mayorazgo²⁰; en los intereses personales del monarca se fundamenta la acción del Estado, tal la reconquista de la hegemonía en Italia que fue el norte de la política de Felipe V, igual que en los intereses personales del dueño se fundamentaba la administración de un patrimonio. La monarquía seguía siendo básicamente doméstica. De la misma forma que al dueño le gustaba mandar solo en su casa, el rey quería mandar solo en su Estado; y para ello eliminar a sus

¹⁶ ANDUJAR CASTILLO (Francisco), *Necesidad y venalidad. España e Indias, 1704-1711*, Madrid, Centro de Estudios políticos y constitucionales, 2008, 351 p.; ANDUJAR CASTILLO (Francisco), *El sonido del dinero. Monarquía, ejército y venalidad en la España del siglo XVIII*, Madrid, Marcial Pons, 2004, 486 p.; MARCOS MARTIN (Alberto), "España en almoneda": Enajenaciones por precio de alcabalas y tercias en el siglo XVI", *Congreso internacional "Las sociedades ibéricas y el mar a finales del siglo XVI"*, t. IV. *La corona de Castilla*, Madrid / Lisboa, Empresa nacional "Los centenarios de Felipe II y Carlos V", 1998, pp. 25-65;

¹⁷ BURKHOLDER (Mark A.), CHANDLER (D.S.), *From Impotence to Authority. The Spanish crown and the American Audiencias, 1687-1808*, University of Missouri Press, 1984, Trad. esp., Méjico, 1984.

¹⁸ DESCIMON (Robert), "La vénalité des offices et la construction de l'Etat dans la France moderne. Des problèmes de la représentation symbolique aux problèmes du coût social du pouvoir", DESCIMON (Robert), SCHAUB (Jean Frédéric), VINCENT (Bernard), ed., *Les figures de l'administrateur. Institutions, réseaux, pouvoirs en Espagne, en France et au Portugal. XVIème-XIXème siècles*, 1997, p. 77-94.

¹⁹ Referencias constantes en GUTIERREZ DE LOS RIOS (Carlos, conde de Fernán Núñez) / MOREL FATIO (A.), PAZ Y MELIA (A.), ed., *Vida de Carlos III*, Madrid, Fundación Universitaria, 1988, XXII + 420 + 423, por ejemplo.

²⁰ Véase el testamento de Carlos II, publicado en: DOMINGUEZ ORTIZ (Antonio), *[Testamentos de los reyes de España:] los Austrias*, Madrid, 1982, 5 vol.

competidores. Las reformas impulsadas por la monarquía en el siglo XVIII se fundamentaron en una lógica patrimonial.

Esta política de eliminación chocó con fuertes resistencias, porque el reino había rodeado al rey de un cúmulo de instituciones que garantizaban el que los intereses de los vasallos se tomarían en cuenta en el proceso de decisión. Los Borbones heredaron así un aparato de gobierno en el que la voluntad personal del rey estaba acotada, orientada, impulsada, asesorada por instancias encargadas de ejecutar la voluntad del soberano, pero que también condicionaban tanto su formación y como su expresión.

En primer lugar la corte. Su papel político ha sido ampliamente estudiado en lo que a los siglos XVI y XVII se refiere, en España como en el resto de Europa²¹. Bajo Carlos II, llegó a ser preponderante. Entre 1666 y 1700, aprovechando la incapacidad personal del monarca, los círculos aristocráticos de corte desempeñaron efectivamente el poder, y los enfrentamientos de las facciones cortesanas marcaron la pauta de la vida de la Monarquía. Ello incidió en la caída del prestigio internacional de España, pero no significó un debilitamiento interno del poder central: la personalización de los lazos que unían los dirigentes locales a los círculos de corte ya estaba teniendo efectos disolventes sobre las instituciones locales de gobierno, tanto regionales como municipales; se accentuó el fenómeno con la multiplicación de los actores en el gobierno central²². El alejamiento de la persona sagrada del monarca del ejercicio directo del mando, por otra parte, posibilitó cierto grado de debate político²³, tanto que la historiografía considera hoy en día los años finales del siglo XVII como una época dinámica en la que se echaron las bases de la recuperación del siglo XVIII.

Esta situación desagradaba sumamente a Felipe V, y más todavía a su mentor y abuelo, Luis XIV. Las instrucciones que el joven monarca traía de Versalles se ejecutaron tanto más estrictamente como que las urgencias de la guerra y la postura hostil que terminó adoptando gran parte de la aristocracia eximieron al monarca de los buenos modales que le habían sido encomendados para con ella. Algunos meses después de su llegada, el Consejo de Estado, el organismo a través del cual los mentores aristocráticos del rey desempeñaban su función, quedó políticamente reducido a la nada: el rey dejó simple y llanamente de consultarlo²⁴. Los Lemos, los Sesa y los demás grandes que secundaron en 1705 la "huelga" que lideraron, negándose a asistir a la capilla real para protestar contra su marginación por la flamante compañía flamenca de la guardia de corps en el servicio personal del monarca, fueron desterrados²⁵. Se pasaron muchos de ellos al bando austracista y, exiliados a Austria en su

²¹ MARTINEZ MILLAN (José), dir, RIVERO RODRIGUEZ (Manuel), CARLOS MORALES (Carlos Javier), PIZARRO LLORENTE (Henar), FAGEL (Raymond), LABRADOR ARROYO (Félix), *La corte de Carlos V. I. Corte y gobierno; II. Corte y gobierno; III. Los servidores de las casas reales; IV. Los consejos y consejeros de Carlos V; V. Los servidores de las casas reales*, Madrid, Sociedad estatal para la conmemoración de los centenarios de Felipe II y Carlos V, 2000, 5 vol.; ELLIOTT (John Huxtable), *The Count-Duke of Olivares. The Statesman in an Age of Decline*, Yale, Yale University Press, 1986, XXX + 733 p.

²² FORTEA PEREZ (Ignacio), "Corona de Castilla / Corona de Aragón: convergencias y divergencias de dos modelos de organización municipal en los siglos XVI y XVII", *Mélanges de la Casa de Velazquez*, 2004, p. 17-57.

²³ BENIGNO (Francesco), *Specchi della rivoluzione. Conflitto e identità politica nell'Europa moderna*, Roma, Donzelli, 1999, 302 p.

²⁴ CASTRO (Concepción de), *A la sombra de la Felipe V. José Grimaldo, ministro responsable (1703-1726)*, Madrid, Marcial Pons Historia, 2004, p. 72; p. 143-144.

²⁵ GLESENER (Thomas), "Les "étrangers" au service du roi. La réforme des gardes royales au début du règne de Philippe V (1701-1705)", *Mélanges de la Casa de Velazquez*, 2005, XXXV-2, p. 219-242. Sobre el Consejo de Estado: BARRIOS (Feliciano), *El Consejo de Estado en la Monarquía española, 1521-1814*, Madrid, Consejo de Estado, 1984, 790 p.

derrota, tuvieron que mendigar su vuelta a España. Felipe se lo hizo pagar caro, exigiendo, entre otras condiciones, la boda de sus herederas con partidarios suyos.

Con la desaparición de estos personajes, la corte del siglo XVIII perdió gran parte de su papel como escenario para el enfrentamiento abierto de intereses y políticas alternativas. No quiere decir ésto que el palacio dejó de ser el centro de donde partían las decisiones políticas. Hasta la muerte de Carlos III por lo menos las grandes decisiones políticas, las que importaban de verdad – la continuación de la guerra en el caso de una defección de Francia (1710), la reconquista de Italia (1716, alr. de 1730), la abdicación de Felipe V (1724), la paz con Austria (1725), la exclusión de la sucesión al trono del hijo mayor de Carlos III, Felipe, por enfermedad mental (1759), la guerra contra Portugal (1762), la expulsión de los jesuitas (1766), la participación a la Guerra de independencia de América (1778) – se tomaron en un círculo muy cerrado de allegados y amigos personales del monarca, que no tenían necesariamente cargos políticamente muy relevantes, pero que eran los íntimos del soberano, o mejor dicho de los soberanos. Las reinas, en efecto, desempeñaron, en todo el siglo XVIII, un papel preponderante. Felipe V, Fernando VI y Carlos IV gobernaron en pareja, y dentro de ésta el marido llevaba la voz cantante. El mayordomo mayor, el castrato Farinelli, las camareras de la reina, eran personajes políticos, algunos de ellos, como Laura Piscatori, la antiguo nodriza de Isabel Farnesio, tan influyentes o más que muchos ministros. El entourage personal del monarca siguió siendo hasta principios del siglo XIX el primer centro de patronazgo clientelar. La privanza de Godoy, exclusivamente basada en su amistad con la pareja real testimonia de la pervivencia del fenómeno, a pesar del auge numérico y funcional del aparato administrativo. La catástrofe final que significó el golpe de Estado de Fernando VII y la consecutiva deposición de los reyes por Napoleón muestra también que el contexto estaba cambiando y que tan extremada personalización ya no daba los resultados de antes. Dejando de lado a Godoy²⁶, este círculo íntimo ha sido poco estudiado. No es fácil acceder al mismo. Por definición no dejó archivos públicos. La publicación de documentos excepcionales, como la correspondencia íntima Carvajal, entonces secretario del despacho²⁷, un estudio minucioso de los archivos diplomáticos extranjeros²⁸ o una reconstrucción no menos minuciosa del proceso de decisión en temas concretos²⁹ echan luces parciales sobre un punto esencial para la comprensión del dispositivo de gobierno.

Al entorno íntimo del monarca tenía acceso, institucionalmente esta vez, otra de las organizaciones en quien estaba depositado el encargo de orientar al rey, la Iglesia. El confesor real era un personaje clave. Por un lado tenía un acceso diario y privilegiado a la intimidad del monarca³⁰; por otra pasaban por sus manos todos los asuntos eclesiásticos, lo que le daba de hecho funciones similares a las de un secretario del despacho, sin título de tal. Oficialmente, los negocios eclesiásticos dependían de la Secretaría del despacho de gracia y justicia. El parecer del confesor era sin embargo necesario, y de hecho su voz era preponderante, por lo menos hasta el último tercio del siglo XVIII. El nombramiento a los obispados y a todas las

²⁶ LA PARRA LOPEZ (Emilio), *Manuel Godoy: la aventura del poder. Pólogo de Carlos Seco Serrano*, Barcelona, Tusquets, 2002.

²⁷ OZANAM (Didier), *La diplomacia de Fernando VI. Correspondencia entre Carvajal y Huescar, 1746-1749*, Madrid, CSIC, 1975, XXX + 496 p.

²⁸ DESOS (Catherine), *La vie du R.P. Guillaume Daubenton S.J. (1648-1723). Un Jésuite français à la cour d'Espagne et à Rome*, Cordoue, Universidad de Córdoba, 2005, XX + 225 p.; DUBET (Anne), *Jean Orry et la réforme du gouvernement de l'Espagne (1701-1706)*, Clermont-Ferrand, 2005, tapuscrit pour habilitation, sous presse

²⁹ ANDUJAR, *Necesidad...*, op. cit.

³⁰ DESOS, *Daubenton...*, op. cit.

plazas importantes del patronato regio quedaba así en sus manos. Como vicario general castrense, intervenía en los asuntos militares, como patriarca de Indias servía de enlace entre la Iglesia de América y Roma, como consejero del Consejo de la Inquisición tenía voz y voto en los asuntos del tribunal. Su papel en las relaciones con Roma, el seguimiento de las relaciones con los obispos, su intervención en todo lo que a la Iglesia atañía, hacía de su cargo uno de los más importantes³¹.

La Iglesia, en efecto, era parte integral del aparato del aparato de gobierno; y lo era en gran medida independientemente del Estado. En el siglo XVIII todavía los vasallos del rey consideraban que pertenecían a dos sociedades superpuestas: la civil y la eclesiástica. La sociedad civil descansaba sobre la familia, la jerarquía y la herencia. Su fin era la organización material de la sociedad; su ámbito era el reino. La sociedad eclesiástica descansaba sobre la igualdad y el merito personal para con Dios, lo que excluía, entre otras cosas, la herencia. Su fin era la preparación de la reconciliación final del hombre con su creador; su ámbito era universal. La Iglesia se regía por una cadena institucional independiente que terminaba en el papa. El rey regía la sociedad civil. La influencia recíproca de la una sobre la otra era obvia. La Iglesia, a pesar de valorizar la pobreza, se había transformado en la primera institución económica del reino, y lo económico en una preocupación constante de sus responsables; muchos cargos en su seno se transmitían de hecho por vía de herencia, de tío a sobrino; el favor y los apoyos personales tenían más importancia si cabe en ella que en el mundo civil. Todo ello lo permitían los cánones, el derecho que la regía, pero todo ello era fundamentalmente ilegítimo a la luz de los principios que ella misma defendía y esta ilegitimidad de fondo estaba ampliamente reconocida. Fue por donde asió el Estado para despojarla de su autonomía política.

De la Iglesia dependían directamente, contando únicamente a los varones, casi 100.000 líderes de opinión, miembros del clero. La red de sus agentes cubría el territorio entero de una forma incomparablemente más densa que los agentes del Estado. Administraba recursos superiores a los del Estado. No sólo llegaban sus tribunales a todos, sino que los clérigos eran sin duda, a finales del siglo XVIII todavía, los principales agentes en la resolución de los conflictos sociales, por encima de los jueces seculares. Bien miradas las cosas, el aparato de gobierno eclesiástico tenía probablemente un peso superior al estatal, aún lo meramente civil.

Los soberanos, además, en la administración de la sociedad civil actuaban bajo la mirada atenta de los clérigos, quienes definían los límites de su legitimidad. Cuando Felipe V, en 1712, emprendió una reforma de los Consejos que significaba una extensión del poder personal del monarca inaceptable en opinión del reino, la Iglesia tomó cartas en el asunto, la inquisición procesó al ministro responsable de la operación, Melchor de Macanaz, y la reforma fue anulada³². Las universidades eran instituciones pontificias, de derecho eclesiástico, totalmente dominadas por los clérigos además desde fines del siglo XVI. Los títulos universitarios, especialmente el doctorado, y más concretamente el doctorado en derecho, eran cuasi-sacramentos, que daban a sus titulares la capacidad de discernir con cuasi-infalibilidad lo bueno y lo justo, o sea la capacidad de incardinar la ley divina en este mundo. Y los universitarios, bajo las especies del letrado, eran quienes rodeaban al rey y tenían que dar el pase a sus decisiones políticas, como pronto veremos³³.

³¹ ALCARAZ GOMEZ (José F.), *Jesuitas y reformismo. El Padre Francisco de Rávago (1747-1755)*, Valencia, Facultad de teología de Valencia, 1995, 795 p.; OLAECHEA (Rafael), *Las relaciones hispano-romanas en la segunda mitad del siglo XVIII*, Zaragoza, CSIC, 1999 [1965], 2 vol., VIII + 738 p.

³² MARTIN GAITE (Carmen), *El proceso de Macanaz: historia de un empapelamiento*, Madrid, Nuevas Ediciones de Bolsillo / Espasa Calpe, 2000, 463 p.; FAYARD (Janine), "La tentative de réforme du Conseil de Castille sous le règne de Philippe V (1713-1715)", *Mélanges de la Casa de Velazquez*, 1966., n° 2, p. 259-282.

Los reyes no estaban deprovistos de medios de presión sobre la Iglesia. Eran los portavoces naturales de los fieles de sus Estados, incluso en materia teológica: la monarquía española mantuvo de principios del siglo XVII a mediados del XIX una Junta de la Inmaculada encargada de fomentar la proclamación del dogma de la Inmaculada Concepción³⁴. Definían los límites del ejercicio de la jurisdicción de los tribunales eclesiásticos³⁵. Designaban, por sus poderes de patronato, gran parte de los clérigos que desempeñaban cargos en el aparato de gobierno eclesiásticos en sus estados y presionaban a los demás con la esperanza de ascensos³⁶. Iglesia y el Estado vivían en simbiosis. Competían, acotaban sus esferas de acción respectivas, pero no podían sostenerse, aparentemente, el uno sin el otro.

Este equilibrio cambió en el siglo XVIII, en detrimento de la Iglesia. Fue una política deliberada y constante de los Borbones. No se trataba de una lucha contra la religión en sí: la idea de decristianización no ocurrió a ningún responsable español del siglo XVIII. No se trataba tampoco – todavía – de expulsar la Iglesia de la esfera de lo político, sino de reducir sus intervenciones, y sobre todo de ponerlas al servicio del Estado. Fue un combate en el que durante mucho tiempo la monarquía llevó la peor parte³⁷. El punto de inflexión lo marcó el concordato de 1753. Trajo consigo una inmensa extensión del patronato real. Al hacer del soberano el único patrono de la Iglesia de España, el punto de tránsito obligatorio de toda ambición eclesiástica, debilitaba además abruptamente la capacidad de resistencia del clero a sus voluntades: hacer carrera significaba en adelante apoyar al rey. Siguieron la expulsión de los jesuitas (1767) y la supresión de la Compañía por el papa (1773); el plan de reformas de los beneficios y de las ordenes religiosas (1772)³⁸; el progresivo agobio de la jurisdicción eclesiástica por la civil³⁹; el plan de reforma de las universidades (de 1769 en adelante, con una concentración de medidas entre 1769 y 1771), en el que las cátedras de Concilios de Teología moral sustituyeron las cátedras de Santo Tomás y de Escoto en teología y en derecho la cátedra de Leyes de Toro la de Prima de cánones⁴⁰; la instauración de censores en las universidades, a raíz de la defensa en Valladolid de unas tesis que afirmaban la superioridad de los cánones sobre el derecho real (1770)⁴¹; la instauración del pase regio para los documentos pontificios (1768); la desamortización parcial y progresiva de los bienes

³³ DEDIEU (Jean Pierre), "La muerte del letrado", Aranda Pérez (Francisco José), ed., *Letrados, juristas y burócratas en la España Moderna*, Cuenca, Universidad de Castilla la Mancha, 2005, p. 479-511

³⁴ CORTES PEÑA (Antonio Luis), "Andalucía y la Inmaculada Concepción en el siglo XVII", Cortes Peña (Antonio Luis), *Religión y política durante el Antiguo Régimen*, Granada, Universidad de Granada, 2001, p. 103-148.

³⁵ BOUZADA GIL (María Teresa), *La vía de fuerza. La práctica en la Real Audiencia del Reino de Galicia (siglos XVII - XVIII)*, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia, 2001, 855 p.

³⁶ HERMANN (Christian), *L'Eglise d'Espagne sous le patronage royal (1476-1834)*, Madrid, Casa de Velazquez, 1988, 342 p.

³⁷ ALCARAZ, *Rávago...*, p. 553-581.

³⁸ CORTES PEÑA (Antonio Luis), *Religión y política durante el Antiguo Régimen*, Granada, Universidad de Granada, 2001, 270 p.; CORTES PEÑA (Antonio Luis), *La política religiosa de Carlos III y las ordenes mendicantes*, Granada, Universidad de Granada, 1989, 392 p.

³⁹ CORTES PEÑA (Antonio Luis), "Conflictos jurisdiccionales entre la Iglesia y los poderes civiles en el siglo XVIII", *Iglesias y fronteras. V Jornadas de historia en la Abadía [de Alcalá la Real]. Homenaje a José Rodríguez Molina*, Jaén, Diputación provincial de Jaén, 2005, p. 127-140.

⁴⁰ Planes de estudios de la Universidad de Alcalá de Henares, GUTIERREZ TORRECILLA (Luis Miguel), *Catálogo biográfico de los colegiales y capellanes del colegio mayor de San Ildefonso de la Universidad de Alcalá (1508-1786)*, Alcalá de Henares, 1992, p. 38-40.

⁴¹ CORONAS GONZALEZ (Santos M.), ed., *El libro de las leyes del siglo XVIII*. Madrid, Boletín oficial del Estado - Centro de Estudios Constitucionales, 1996, libro VII, 72.

eclesiásticos (1798-1806)⁴²; el decreto de 1799, por fin, que facultaba a los obispos españoles para entregar dispensas matrimoniales en caso de dificultades en la elección del sucesor de Pío VI: sólo tuvo unos meses de vigencia, pero llevaba la Iglesia de España al límite de lo compatible con la unidad de la Iglesia universal.

Nada de eso se hizo contra la Iglesia, sino en su nombre, para el restablecimiento de su "antigua disciplina", por mano de un soberano que actuaba como miembro de la Iglesia, conforme a los poderes que estimaba tener de Dios para protegerla desde la sociedad civil. Y en puridad, conforme a los principios vigentes entonces, sus argumentos no carecían de fuerza.

También en nombre del restablecimiento de la pureza de los orígenes, el Estado emprendió una revisión en profundidad de las bases del derecho civil. Según los conceptos vigentes a principios del siglo XVIII, el derecho se derivaba de los principios que Dios, al crear el hombre, había implantado en su ser. En esta perspectiva, lógicamente, el derecho era universal y clerical. De hecho, los tribunales todos, los civiles como los eclesiásticos, los reales como los señoriales, fundamentaban su actuación en el derecho común, un conjunto de reglas elaboradas a nivel europeo, cuya autoridad descansaba en la comunidad de los sabios que lo habían elaborado y lo seguían elaborando en una creación continua; y la autoridad de este grupo se derivaba a su vez de la autoridad de la Iglesia, quien le proporcionaba en las universidades, y en la ordenación sacerdotal que muchos habían recibido, un marco de legitimación que daba a su palabra el peso de la verdad⁴³. El derecho común era a la vez un conjunto normativo y un conjunto de reglas de interpretación. Convivía con ordenamientos jurídicos locales: normativamente se imponía cuando éstos no cubrían explícitamente el asunto de que se trataba; en todo caso relativizaba el ordenamiento local al obligar al juez a comprobar la aplicabilidad de las reglas locales al caso concreto en función de los principios generales del derecho natural y de la caridad cristiana⁴⁴.

La cohabitación entre normas locales y normas generales no dejaba de plantear problemas. Solucionarlos en última instancia era tarea del soberano, y esta función armonizadora era tradicionalmente una de las fuentes principales de su autoridad. Con todo, los principios relativistas del derecho común y la misma multiplicidad de la norma dejaban al juez un "arbitrio", una libertad interpretativa, una autoridad cuanto más independiente como que se apoyaba en una legitimidad que transcendía las fronteras del reino. De ahí el esfuerzo de la monarquía para desarrollar en la segunda mitad del siglo XVIII el concepto de derecho patrio, un derecho supuestamente nacional, autónomo y global, producto del territorio que conformaba el reino, y del sólo, cuya expresión corría al cargo del soberano, responsable último aquella tierra.

Semejante tentativa calaba hondo. Significaba la implantación de una teoría jurídica nueva, con todas sus implicaciones en cuanto a las convenciones que regían las relaciones entre los actores sociales, más allá de los aspectos explícitamente normativos. Significaba también la definición de la tierra históricamente productora de este derecho. Nadie aceptó en el siglo XVIII español la idea, que apenas empezaba a correr por Europa, de que la solución del problema residía en la soberanía nacional, la libertad transcendental reconocida a los pueblos

⁴² HERR (Richard), *Rural change and royal finances in Spain at the end of the Old Regime*, Berkeley, University of California Press, 1989, 879 p.

⁴³ HESPANHA (Manuel), "Las categorías del político y del jurídico en la época moderna", *Jus Fugit*, 1994, 3-4, pp. 63-100; GROSSI (Paolo), *L'ordine giuridico medievale*, Bari, Laterza, 2006 [1995], X + 265 p.

⁴⁴ ALONSO ROMERO (María Paz), *El proceso penal en Castilla (siglos XVI-XVIII)*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 1982, 380 pp.; MECCARELLI (Massimo), *Arbitrium. Un aspetto sistematico degli ordinamenti giuridici in età di diritto comune*, Milan, Giuffrè, 1998, XX + 394 p.

que configuraban *hic et nunc* el reino de dotarse de un ordenamiento cuya validez residiese precisamente en esta voluntad. El derecho patrio tenía que ser producto de una historia. Lo que obligaba los interesados a ponerse de acuerdo sobre lo que era históricamente España⁴⁵. No hubo consenso.

La hondura de las cuestiones en juego, tanto en materia eclesiástica, como en materia jurídica e histórica implicaba la producción, muy controlada, de instrumentos culturales nuevos. En la segunda mitad del siglo XVIII, la administración de la cultura pasó a ser parte fundamental del aparato de gobierno.

La censura desempeñaba un papel esencial. Al empezar el siglo estaba repartida entre la Iglesia y el Estado. Los obispos se reservaban la censura previa de los textos religiosos; las ordenes religiosas la de los escritos de sus miembros. La censura real, en manos del Consejo de Castilla, revisaba todos los manuscritos para publicar en Castilla e Indias: se sobreañadía en su caso a la censura eclesiástica. En la Corona de Aragón la censura real no existía, aunque los libros impresos allí corrían libremente en Castilla. A la inquisición correspondía la censura *a posteriori* de las obras ya publicadas, así como el control de los impresos que penetraban los territorios en los que tenía jurisdicción. La censura estatal no afectaba a los folletos⁴⁶. En el siglo XVIII, el dispositivo se endureció. En 1705 la censura real se extendió a la Corona de Aragón. En 1754-1756, se creó un juez de imprenta, para la dirección del aparato censor, se endurecieron las penas contra los infractores. La censura estatal conoció en la segunda mitad del siglo XVIII su época dorada. Mobilizó gran número de intelectuales y de instituciones culturales: pasó, por ejemplo, a ser la primera actividad de la Academia de la Historia entre 1765 y 1792⁴⁷. La Real orden del 11 de abril de 1805 impuso una concentración casi total del aparato censorio del Estado en manos del juez de imprentas, bajo la Secretaría del despacho de gracia y justicia, quedando el Consejo de Castilla totalmente marginado. Estableció un cuerpo de censores profesionales. La estatalización corrió pareja con el endurecimiento. En 1768, se limitó la censura inquisitorial; en 1805, aunque se mantuvo la censura previa eclesiástica, se dio al juez de imprenta la capacidad de orientarla⁴⁸. Por otra parte la inquisición, que era a la vez institución de la Iglesia y del Estado, que no sólo censuraba libros sino que también vigilaba la expresión oral del pensamiento, vio como el Estado cercenaba poco a poco sus poderes a la par que intentaba desvincularla de Roma⁴⁹.

La represión fue sólo parte de la historia. En la segunda mitad del siglo el Estado inundó el mercado editorial de producciones propias. Las unas eran traducciones, seleccionadas y a veces adaptadas, de publicaciones europeas: llegaron a representar éstas, en la década 1790-99, su apogeo casi la cuarta parte de las obras nuevas publicadas. De estas traducciones, casi

⁴⁵ FERNANDEZ ALBALADEJO (Pablo), "Dinastía y comunidad política. El momento de la patria", Fernández Albaladejo (Pablo), *Materia de España. Cultura política e identidad en la España moderna*, Madrid, Marcial Pons, 2007, p. 197-244. FERNANDEZ ALBALADEJO (Pablo), "La nación de los modernos. Incertidumbres de la nación en la España de Felipe V", *ibid.*, p. 177-196.

⁴⁶ REYES GOMEZ (Fermín), *El libro en España y América. Legislación y censura (siglos XV-XVIII)*, Madrid, Editorial Arco, 2000, vol. I, p. 1-400.

⁴⁷ VELASCO MORENO (Eva), *La Real Academia de la Historia en el siglo XVIII. Una institución de sociabilidad*, Madrid, Centro de Estudios políticos y constitucionales, 2004, p. 255-268.

⁴⁸ REYES GOMEZ (Fermín), *El libro en España y América. Legislación y censura (siglos XV-XVIII)*, Madrid, Editorial Arco, 2000, vol I, p. 400 en adelante; DOMERGUE (Lucienne), *La censure des livres en Espagne à la fin de l'Ancien Régime*, Madrid, Casa de Velazquez, 1996, 354 p.

⁴⁹ La mejor expresión de esta política se encuentra en uno de sus actores, quien a la vez es el primer historiador moderno del "santo tribunal", Juan Antonio Llorente. Véase: Dufour (Gérard), *Juan Antonio Llorente en France, 1813-1822. Contribution à l'étude du libéralisme chrétien en France et en Espagne au début du XIXe siècle*, Genève, Droz, 1982, 392 p.

una de dos trataba de religión, de la santificación salesiana de la vida diaria, de eclesiología, de elocuencia sagrada más que de teología propiamente dicha. Entre las demás unas versaban sobre ciencias; muchas eran meramente literarias⁵⁰. También se potenciaron obras españolas. Trataban de economía política, de sanidad pública, de historia, de derecho patrio, de educación. Publicadas por impresores oficiales (Imprenta real) o semi-oficiales (Sancha, Ibarra), ampliamente anunciadas en la *Gaceta*, proporcionaron al público lecturas de corte moderno que satisfacían su afán de novedad, y que al mismo tiempo llevaban un mensaje totalmente favorable a la ampliación del papel del monarca dentro del aparato político⁵¹. Los autores estaban relacionados con la monarquía por múltiples lazos, a través de instituciones y prácticas recientemente creadas o renovadas. Sea por las Academias reales (Lengua, 1714; Historia, 1738; Bellas Artes, 1752), sea por el protomedicato (medicina), sea por el disfrute de becas, de plazas eclesiásticas o de puestos administrativos, sea a través de las Sociedades económicas de amigos del País (1779 en adelante), el Estado terminó captando y poniendo a su servicio los autores que descolgaron en cualquier campo, salvo contadas excepciones, sin muestras de rebeldía ni independencia. El nexo entre el rey y el mundo intelectual fue, en la España de los últimos Borbones, muy fuerte, y esta relación era un instrumento de gobierno. Bien mirada, no se trataba sino de la extensión a un campo nuevo de la relación personal entre el rey y las élites político-sociales que definimos antes como el fundamento del poder real⁵².

El aparato de gobierno comprendía también dispositivos institucionales formales, cuya configuración y evolución están en consonancia con lo que acabamos de describir. Los consejos eran la piedra angular de la herencia austriaca. Dejando de lado el Consejo de Estado, encargado de los asuntos relativos a la Monarquía en su conjunto, y los de Inquisición y Cruzada, que transcendían las fronteras de los reinos por su carácter eclesiástico, cada uno estaba encargado de la administración de un territorio concreto: Castilla, Aragón, Italia, Flandes, Indias (los de Hacienda y Guerra eran hacienda y guerra de Castilla). Estaban dominados por letrados, quienes asumían la representación de los intereses locales – tanto que tenían normalmente que ser sus miembros naturales del reino correspondiente y que toda infracción a este principio era indicio de la subordinación del territorio interesado – y actuaban con una marcada independencia frente al rey. Teóricamente nombrados por el soberano, los consejeros eran de hecho inamovibles, filtraban la información que llegaba al monarca y le proponían los nombramientos a todos los puestos de justicia; en Indias también a los puestos eclesiásticos⁵³. Tenían extensiones locales, las audiencias y chancillerías, cuyos

⁵⁰ LOUPES (Philippe), DEDIEU (Jean Pierre), BUIGUES (Jean-Marc), "La traduction d'ouvrages français en espagnol au XVIIIe siècle", *Revue d'histoire de l'Eglise de France*, 2004, p. 209-226.

⁵¹ AGUILA PIÑAL (Francisco), *Bibliografía de autores españoles del siglo XVIII*, Madrid, CSIC, 1981 - 1999, 10 vol.

⁵² Conclusiones fundamentadas sobre la base de datos Fichoz que permite un estudio correlativo de la población de autores (extraída de AGUILAR PIÑAL, *Bibliografía...*, *op. cit.*) y de las carreras de los mismos al servicio del Estado o de la Iglesia, fundamentalmente a partir de los libros y relaciones de méritos de la Cámara de Castilla (AHN CON, leg. 13348 – 13386; libros de asientos, AHN CON, lib. 724-741) y los legajos de la Secretaría del despacho de gracia y justicia (ejecutado eclesiástico, AGS GJ, leg. 331-506; provisión de varas y plazas togadas, AGS GJ, leg. 133-164). Miembros de las Academias en: ZAMORA VICENTE (Alonso), *Historia de la Real Academia Española*, Madrid, Espasa Calpe, 1999, 660 p.; VELASCO MORENO (Eva), *Academia...*, *op. cit.*; GARCIA SEPULVEDA (María Pilar), NAVARRETE MARTINEZ (Esperanza), *Relación de Miembros pertenecientes a la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando (1752-1983, 1984-2007)*, Madrid, Real Academia de Bellas Artes de San Fernando, 2008, <http://portallengua.fsanmillan.org/portallengua> (2008). Para las Sociedades de amigos del país, véase: DEMERSON (Paula), DEMERSON (Jorge), AGUILAR PIÑAL (Francisco), *Las sociedades de Amigos del País en el siglo XVIII. Guía del investigador*, San Sebastián, s.e., 1974.

⁵³ Faltan estudios sobre el papel efectivo de los consejos en los siglos XVII y XVIII. Se puede citar: CLAVERO (Bartolomé), "La monarquía, el Derecho y la Justicia", MARTINEZ RUIZ (Enrique), PI (Magdalena de Pazzis),

jueces eran formalmente consejeros del rey y que más allá de su papel en lo meramente judicial – eran tribunales de apelación de su demarcación – eran también los responsables últimos del gobierno local, encargados de la vigilancia de los ayuntamientos, de los agentes fiscales y administrativos de la monarquía, de los corregidores, de los señores, y aún en ciertos casos de las milicias y fuerzas de defensa. El aparato institucional territorial general de la monarquía no pasaba de este nivel⁵⁴. El escalón inmediatamente inferior para el ejercicio de la responsabilidad territorial era el señorío y/o el municipio.

El municipio era la unidad territorial básica del sistema de gobierno. No emanaba de la administración real. La fuente de su autoridad y poderes residía en la comunidad de habitantes, libremente organizada para la coordinación de su actividad política, social y económica. Ella detentaba la justicia de primera instancia; la facultad de imponerse a sí misma, de negociar con las autoridades superiores el monto de las imposiciones del pueblo y de repartirlas entre sus vecinos; detentaba también el derecho a elegir a sus dirigentes y de levantar sus milicias para la defensa local. En todos los territorios que siguieron perteneciendo a la Monarquía en el siglo XVIII, el gobierno municipal se había ido concentrando en unas pocas manos, unos regidores que pertenecían a las familias más importantes del lugar, que adquirieron progresivamente en los pueblos más importantes la heredad de sus cargos, de hecho o de derecho⁵⁵.

Los municipios a su vez estaban coordinados por señores. El papel del señorío en la teoría política de la época era ambiguo. Se le reconocía una función de arbitraje entre los municipios y dentro del municipio entre los poderosos locales, quienes abandonados a su suerte se entregarían a anárquicas luchas de bando. No se le veía sin embargo legitimidad transcendental alguna: tanto como la familia, la comunidad municipal, el reino tenían cabida en Aristóteles y en la Escritura, la dos autoridades máximas en aquellas materias, tanto brillaba en ellas el señorío por su ausencia. Con todo los señores desempeñaban un papel fundamental. Contribuían de forma variable más o menos decisiva, a la elección de los dirigentes municipales, asumían la responsabilidad de algunos equipamientos colectivos (hornos, molinos, presas, etc.), desempeñaban por estas atribuciones y por su mero peso social un papel equilibrador entre las familias locales, asumían la apelación de la justicia municipal, a la que en los municipios más importantes, donde residían sus agentes, habían vaciado de toda realidad⁵⁶.

Los señores, o sea el rey en las tierras de realengo y los señores particulares en las tierras de

ed., *Instituciones de la España moderna. I. Las jurisdicciones*, Madrid, Actas Editorial, 1996, p. 15-39; CABRERA BOSCH (María Isabel), *El Consejo de Castilla y la ley*, Madrid, CSIC, 1993, XXII + 329 p.; CARCELES GEA (Beatriz), *Reforma y fraude fiscal en el reinado de Carlos II. La sala de millones (1658-1700)*, Madrid, Banco de España, 1995, 154 p. Tienen interés, aunque con un sesgo demasiado institucional, ARRIETA ALBERDI (Jon), *El Consejo Suprema de la Corona de Aragón (1494-1707)*, Zaragoza, Institución Fernando el Católico, 1994, 669 p.; DOMINGUEZ NAFRIA (Juan Carlos), *El Real y Supremo Consejo de Guerra, siglos XVI - XVIII*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales / CSIC, 2001, 873 p.

⁵⁴ FERNANDEZ VEGA (Laura), *La Real audiencia de Galicia, órgano de gobierno en el Antiguo Régimen (1480-1808)*, La Coruña, Diputación provincial de La Coruña, 1982, 3 tomos, 1145 p.; ESCARTIN (Eduardo), "El desacord del Reial Acord", *Pedralbes*, 1984, p. 113-146; CALVO (Thomas), "Les réalités du pouvoir aux confins de l'Empire: le cas de la Nouvelle Galice au XVIIe siècle", LAMBERT GORGES (Martine), ed., *Les élites locales et l'Etat dans l'Espagne moderne du XVIe au XIXe siècle*, Paris, CNRS, 1993, p. 145-169.

⁵⁵ FORTEA PEREZ (Ignacio), "Corona...", *art. cit.*

⁵⁶ Sobre el papel del señor, los trabajos de más calado, que desgraciadamente versan sobre el siglo XVIII, siguen siendo: WINDLER (Christian), *Elites locales, señores, reformistas: redes clientelares y monarquía hacia finales del Antiguo Régimen*, Sevilla, Universidad de Sevilla - Universidad de Córdoba, 1997 [1992], trad. esp., 524 p. y ARAGON MATEOS (Santiago), *El señor ausente. El señorío nobiliario en la España del Setecientos. La administración del ducado de Feria en el siglo XVIII*, Lérida, Editorial Milenio, 2000, 304 p.

señorio, habían introducido en los pueblos de su jurisdicción agentes políticos suyos, llamados corregidores, gobernadores o alcaldes mayores, según el caso. Presidían las juntas del cabildo municipal. Asumían de derecho la justicia de segunda instancia, de hecho la de primera también, así como el mando de la milicia local. Velaban por los intereses del señor y le servían de canal de información sobre los asuntos locales y las posiciones respectivas de poder de los actores del juego político local. Eran la pieza clave para el engarce del municipio en los niveles institucionales superiores. Engarce que revestía básicamente el aspecto de una negociación permanente entre los dirigentes locales y las autoridades externas para determinar la cuantía y la forma de los recursos que el municipio aportaría bien al rey, bien al señor⁵⁷.

Durante siglos el rey había negociado con colectivos regionales de municipios, representados bien por su señor, bien por delegados, agrupados en Cortes que representaban un reino entero, o en juntas provinciales que representaban una provincia (Vascongadas, Galicia). El soberano había potenciado tales asambleas hasta bien entrado el siglo XVI para tener un interlocutor único con quien tratar. De fines del siglo XVI en adelante, empezó a dirigirse directamente a cada municipio particularmente; y cada vez más, más allá del municipio, a los regidores individualmente. De esta forma fue disolviendo poco a poco los nexos que unían colectivamente los municipios. Al enfatizar las relaciones personales, ampliaba inmensamente el campo del intercambio méritos/mercedes cuya importancia ya vimos. A fines del siglo XVII este proceso de disolución estaba muy adelantado. Por esta vía se había expandido mucho el poder real. Pero ya no tenía que tratar con algunas decenas de delegados y unos centenares, como más, de ayuntamientos. Tenía que contar con la benevolencia de miles de dirigentes locales a quienes había proporcionado un acceso directo a los negocios del reino entero. Dicho de otra forma estaba creando un espacio de debate político nacional. Para ello tuvo que arbitrar instrumentos nuevos.

Antes de exponerlos importa ultimar la descripción del sistema que heredaron los Borbones con los virreyes, quienes desempeñaban la representación territorial personal del rey. Desde fines de la Edad media, en la Corona de Aragón y debido a las frecuentes ausencias de soberanos que daban la preferencia a sus posesiones en Sicilia y en Nápoles sobre sus territorios españoles, había surgido la figura del virrey. Se traspasó a los Austrias. Era como un sustituto del soberano. A fines del siglo XVII residía uno en la capital de cada uno de los reinos que componían la Monarquía, excepto Castilla de donde no salió prácticamente el soberano de 1559 en adelante: en Barcelona, Valencia, Zaragoza, Palma de Mallorca, Caller, Palermo, Nápoles, en Méjico y en Lima; en Milán y el Bruselas se llamaba gobernador. Rodeado de una corte, dotado de una guardia personal, tomaba dentro de su distrito todas las decisiones de gobierno que incumbían al soberano, menos las más importantes que éste se reservaba expresadamente. Casi siempre era también capitán general, o sea comandante de las tropas reales de guarnición en las zona. Tenía la responsabilidad suprema de la defensa local: no sólo tomaba el mando de las milicias del reino en caso de ataque, sino que ya en tiempo de paz tenía que preparar el territorio del punto de vista militar y obtener para ello los recursos correspondientes del reino. Más allá de su papel militar, tenía a su cargo la defensa de la jurisdicción real. Como era de esperar, sus conflictos con las autoridades locales fueron constantes⁵⁸.

Los Borbones no revolucionaron el aparato institucional. Se limitaron a retocarlo, pero estos

⁵⁷ FORTEA PEREZ (José Ignacio), "Négocier la nécessité: roi, royaume et fisc en Castille au temps des Habsbourg", DUBET (Anne), ed., *Les finances royales dans la monarchie espagnole (XVIe-XIXe siècles)*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2008, p. 259-275.

⁵⁸ Una buena presentación en HERMANN (Christian), coord., *Le premier âge de l'Etat en Espagne (1450-1700)*, Paris, CNRS, 1989, p. 32-36 y 123-124.

retoques terminaron modificando en profundidad su equilibrio general.

Lo primer y más importante fue una simplificación drástica del espacio político. Entre 1707 y 1719 una serie de decretos reales asimilaron legal y administrativamente a Castilla los reinos de las Corona de Aragón e instituyeron cortes únicas para el conjunto de las Monarquía. El sistema aduanero fue reformado en consecuencia. Las circunstancias sirvieron a Felipe V: la Guerra de Sucesión, al aligerar la Monarquía de sus territorios de Flandes y de Italia dejaba en sus manos un conjunto mucho más homogéneo; le proporcionó por otra parte un motivo que, en la teoría política de su tiempo, se veía como legítimo para actuar: el derecho de conquista. La decisión, por otra parte, estaba en consonancia con el debilitamiento sufrido por el nivel político regional en los decenios anteriores y fue bastante exitoso: el "Memorial de greuges" de 1760, presentado por Cataluña a Carlos III, no pedía el restablecimiento de los fueros, sino una integración más estrecha de las élites catalanas en el aparato de gobierno monárquico⁵⁹. Dejaba sin embargo dos problemas pendientes, que estallaron cuando se hundió la monarquía absoluta: las provincias vascongadas y Navarra, de un lado; Indias del otro. Vascongadas y Navarra pertenecían al reino de Castilla. A pesar de lo cual tenían un sistema de representación propio, caracterizado por asambleas regionales, así como fuertes peculiaridades en la organización del nivel político municipal y en materia de fiscalidad – entre otras cosas, el de quedarse fuera de las fronteras aduaneras del reino –. El papel preponderante que asumían sus naturales dentro de la administración real y la flexibilidad institucional que permitía la naturaleza absoluta del poder real hicieron posible su integración fluida al nuevo sistema, hasta que desaparecieran ambos factores a principios del siglo XIX⁶⁰. Las Indias también pertenecían al reino de Castilla. De hecho tenían un estatus subordinado, marcado por la existencia de recopilaciones legales distintas, por la naturaleza colonial de su comercio, por la total ausencia de naturales de Indias entre los miembros del Consejo correspondiente. Formaban de hecho un sistema separado, unido fundamentalmente a la parte europea de la Monarquía por una misma polarización sobre la persona del rey. Creció en el siglo XVIII la consciencia de esta brecha: de 1762 en adelante la monarquía elaboró una política específica para reducirla⁶¹; de 1787 en adelante, los organigramas administrativos contrapusieron sistemáticamente "Indias" a "España e islas adyacentes". El hundimiento de la realeza a principios del siglo XIX la destapará en toda su magnitud⁶².

La segunda gran empresa fue la reforma de los Consejos, para restarles su capacidad de cercenar la actuación del rey. La empresa era difícil. Los Consejos servían de enlace entre territorios (Castilla, Indias) o colectivos (Hacienda, Guerra) y el rey. Por ellos transitaba el flujo de mercedes y servicios sobre el que descansaba el sistema político. Toda modificación de la "vía de los consejos" significaba una reorganización del política profunda y en todo caso su

⁵⁹ La historiografía sobre la nueva planta de la Corona de Aragón es inmensa, y no siempre orientada en una perspectiva adecuada. GAY ESCODA (Josep Maria), *El corregidor a Catalunya*, Madrid, Marcial Pons, 1997, 1102 p.; ALVAREZ OSSORIO ALVARIÑO (Antonio), "Felipe V en Italia. El Estado de Milán bajo la Casa de Borbón", Serrano (Eliseo), *Felipe V y su tiempo. Congreso internacional*, Zaragoza, CSIC, 2004, p. 775-842; MOREU REY (Enric), *El memorial de greuges del 1760*, Barcelona, Ed. Mediterrània, 1968.

⁶⁰ Inmensa igualmente la literatura sobre las Provincias vascongadas y Navarra. IMIZCOZ (José María), dir., *Redes familiares y patronazgo. Aproximación al entramado social del País Vasco y Navarra en el Antiguo Régimen (siglos XV-XIX)*, Vitoria, Universidad del País Vasco, 2000.

⁶¹ PERALTA RUIZ (Victor), "Reformar o sucumbir. La Junta extraordinaria de Indias presidida por el marqués de los Llanos", Peralta Ruiz (Victor), *Patrones, clientes y amigos. El poder burocrático indiano en la España del siglo XVIII*, Madrid, CSIC, 2006, p. 149-182.

⁶² Ingente, y desigual, historiografía sobre el tema. Entre lo más esclarecedor: GUERRA (François Xavier), *Le Mexique, de l'Ancien Régime à la Révolution*, Paris, L'Harmattan / Publications de la Sorbonne, 1985, 2 tomos; COLLIER (Simon), *Ideas and politics of Chilean independence. 1808-1833*, Cambridge, Cambridge University Press, 1967, XIX + 396 p.

función administrativa era necesaria. La reforma consistió pues en crear organismos de sustitución que, a diferencia de los Consejos, estuvieran totalmente en manos del rey. No eran éstos colectivos; no se componían de ministros que asumían, abierta o implícitamente la representación cerca del rey del colectivo que representaban. Eran secretarías, cuyo jefe, el secretario, dependía totalmente de su dueño, el rey, quien podía destituirlo en cualquier momento y cuyos oficiales, al principio por lo menos, no tenían existencia oficial en el organigrama del Estado y no eran más que empleados privados de los secretarios. Surgieron estas "secretarías del despacho" un poco por casualidad, como secretarías del Consejo de Gabinete que se implantó en 1701 para asesorar al inexperimentado Felipe V en su tarea de gobierno. En 1715, al disolverse éste, ya fracasada, como vimos, una primera tentativa para reformar los consejos (1713-1715), se mantuvieron en pie, trabajando directamente con el monarca. El flujo informativo tenía que pasar ahora por esta "vía reservada". Los Consejos de Flandes e Italia desaparecieron por la pérdida de los territorios correspondientes, los de Guerra⁶³ y Hacienda se amoldaron sin problemas al nuevo sistema. Cruzada fue supreso en 1750. Inquisición no se tocó por su carácter eclesiástico altamente sensible. Castilla e Indias fueron huesos duros de roer. Estaban en el mismo centro del sistema. Dos comisiones, las "Cámaras", compuestas de consejeros suyos, administraban el flujo de mercedes hacia los dos territorios que componían entonces el cuerpo de la Monarquía, informaban, seleccionaban y clasificaban las peticiones, proponían la rey los nombres de los agraciados. Eran la placa giratoria que organizaba el intercambio entre el rey y la clase política del reino. Las Secretarías del despacho de Gracia y Justicia (para España) y de Indias se superpusieron a ellos, recibiendo sus informes, e informándolos a su vez. El rey usó de forma al parecer cada vez más accentuada la capacidad (que le era legitimamente reconocida) de decidir sin ellos, "bajando" la decisión real al Consejo sin consulta previa del mismo⁶⁴. A mediados del siglo XVIII se les impuso fiscales enérgicos, estraños al mundo universitario, encargados de tenerlos a su mano, siendo el más conocido Pedro Rodríguez de Campomanes⁶⁵. Hacia la misma época cambió su reclutamiento, perdiendo peso en el mismo los universitarios en pro de los abogados, meros técnicos del derecho más atento a las prerrogativas del rey que a los principios del derecho común. Aún así resistían en y en 1807 sus miembros, a pesar de la expresa voluntad del rey, se negaron a condenar a los allegados del príncipe de Asturias por haber complotado contra Godoy⁶⁶.

Con todo, la realidad del poder se les había ido de las manos. Desde mediados del siglo XVIII, las secretarías del despacho eran notoriamente los organismos de gobierno decisivos, y los secretarios tales Floridablanca (1777-1792), Aranda (1792), Godoy (1792-1798) desde la Primera Secretaría del despacho de Estado, o en tono menor Galvez (1776-1787) desde la Secretaría del despacho de Indias, los hombres fuertes del sistema. Introdujeron un estilo nuevo de gobierno. El intercambio de favores por mercedes seguía siendo con ellos un instrumento de gobierno fundamental; pero ya lo llevaban de una forma personalísima, brutal, con un clientelismo descarado, muy lejos del manejo cuidadoso de los delicados juegos de pesos y contrapesos que mantenían los Consejos. Daban cada vez más importancia a los

⁶³ ANDUJAR CASTILLO (Francisco), *Consejo y consejeros de Guerra en el siglo XVIII*, Granada, Universidad de Granada, 1996, 312 p.

⁶⁴ LOUPES (Philippe), "Los mecanismos de la Cámara de Castilla en el siglo XVIII. La selección del alto personal judicial", CASTELLANO (Juan Luis), DEDIEU (Jean Pierre), LOPEZ-CORDON (María Victoria), ed., *La pluma, la mitra y la espada. Estudios de historia institucional en la Edad moderna*, Madrid / Barcelona / Burdeos, Universidad de Burdeos / Marcial Pons, 2000, pp. 49-64.

⁶⁵ CASTRO (Concepción de), *Campomanes. Estado y reformismo ilustrado*, Madrid, Alianza, 1996, 540 p.

⁶⁶ DEDIEU (Jean Pierre), "La muerte del letrado", Aranda Pérez (Francisco José), ed., *Letrados, juristas y burócratas en la España Moderna*, Cuenca, Universidad de Castilla la Mancha, 2005, p. 479-511.

informes de los peritos, frente a los de los juristas⁶⁷. No se veían como guardianes de equilibrios preexistentes, sino como reformadores, destinados a llevar adelante el país para el bien de sus habitantes y la mayor gloria de su soberano. Ya empezaban a formar equipo. Siempre entre los cuatro o cinco secretarios (Gracia y justicia, Indias y marina, Hacienda, Guerra y Estado en su configuración clásica – 1721-1787) una personalidad dominante había organizado el trabajo de los demás. De 1787 a 1792 se dio un paso más, con la creación de una Junta de Estado en la que semanalmente coordinaban formalmente su actuación⁶⁸. La caída de Floridablanca abortó el sistema. Fernando VII no tuvo más remedio que recuperarlo después del Trienio liberal⁶⁹.

Los secretarios del despacho contaban con un aparato administrativo cada vez más desarrollado, aunque este crecimiento cuantitativo sea un tanto artificial y resulte muchas veces, como veremos, de la integración oficial al aparato administrativo de agentes ya efectivos, quienes antes no figuraban en las nóminas de pago. Más que los números, en esto, me parece importante y novedoso el esfuerzo de control continuo del territorio y de racionalización simplificadora que se impuso entonces. Hacienda fue el motor de todo. A principios del reinado de Felipe V, nada más terminar la Guerra de sucesión, un centenar de figuras fiscales, que proporcionaban más del 80% de los ingresos de la Monarquía, quedaron reducidas a cuatro, partiendo de la forma en que se recolectaban: por una lado las "rentas provinciales", que refundían todas las contribuciones (alcabalas, servicios, millones y una cincuentena más) que se cobraban por encabezamiento, negociando un tanto global con cada ayuntamiento, dejando el reparto entre los vecinos en manos del gobierno municipal; por otra parte las "rentas generales", que se cobraban sobre las mercancías transportadas en unos puestos fijos que, muy pronto, se trasladaron en las fronteras aduaneras del reino (almorajifazgos, puertos secos, diezmos de mar, etc.); por fin los monopolios, productos que se vendían por cuenta del Estado sobre una base comercial, distinguiendo dos apartados, el tabaco y la sal. Teniendo en cuenta las implicaciones políticas de una refundición abierta de conceptos fiscales que, si bien en parte eran propios del rey (alcabalas, almorajifazgos), en parte lo eran del reino (millones, tabaco), la reforma se llevó a cabo por la práctica, sin modificar oficialmente las reglas institucionales, y para ello se recurrió a la empresa privada: se arrendaron todos los ingresos de cada tipo proveniente de una misma demarcación a un mismo arrendador. Este los administraba en bloque, como si fuera un todo. El territorio europeo de la Monarquía quedó dividido en cuatro juegos de demarcaciones, uno para cada conjunto: 31 unidades para las rentas provinciales, 19 para las rentas generales, 31 para la sal, 32 para el tabaco⁷⁰. En 1749, después de varios tanteos, las empresas arrendatarias quedaron definitivamente nacionalizadas, pasando en bloque su personal a depender del rey, sin modificación notable de su organización⁷¹. En 1799 las administraciones de las cuatro rentas, que por otra parte estaban organizadas de forma estrictamente similar la una a la otra, y se refundieron en una sola. Había nacido el concepto de provincia,

⁶⁷ PERALTA RUIZ, "Reformar...", *art. cit.*

⁶⁸ ESCUDERO (José Antonio), *Los orígenes del Consejo de ministros en España. La Junta suprema de Estado*, Madrid, Editora Nacional, 1979, 2 tomos, 711 + 886 p.

⁶⁹ Actas del Consejo de Ministros - Fernando VII (1824-1833), Madrid, Ministerio de la Presidencia, 1989 - 1994, 8 t.

⁷⁰ RIO (Isabelle), *Contribution à l'étude de l'administration financière espagnole à la fin du XVIIIe siècle*, Bordeaux, Université de Bordeaux, 1990, TER dactylographié, 142 p.

⁷¹ RIPIO (Juan de la), GALLARDO (Diego), *Práctica de la administración y cobranza de las rentas reales y visita de los ministros que se ocupan de ellas. Corregida... por el licenciado Diego María Gallard*, Madrid, 1795 - 1796, 6 tomos.

La provincia es una demarcación que sirve de base única a la administración del Estado. En efecto, la provincia fiscal, ante todo la provincia de las rentas provinciales, la más importante por los ingresos proporcionados, sirvió desde fines de la segunda década del siglo de marco para mucho más que la cobranza de los impuestos. Para apoyar y vigilar las empresas arrendatarias se crearon en efecto, en 1718, intendentes de provincia en cada una de las provincias de rentas provinciales. Teniendo en cuenta el papel de los ayuntamientos en los encabezamientos, quedaron encargados de la vigilancia global de estos, en detrimento de las Audiencias, que hasta la fecha asumían la tarea. Las protestas del Consejo de Castilla obligaron Felipe V a suprimir oficialmente los intendentes. Los restableció oficiosamente bajo las especies de corregidores situados en las capitales provinciales, dotados además de poderes de superintendente provincial de rentas reales. En 1748, coincidiendo con la nacionalización de las empresas arrendatarias, se restablecieron oficialmente⁷². El Consejo siguió muchos años intentando expeler a los intendentes del control de los ayuntamientos, prohibiéndoles el ejercicio simultáneo del corregimiento de la capital. En vano: la intendencia y con ella la demarcación provincial se transformaron progresivamente en el marco fundamental de la administración del Estado. El siglo XIX ratificó esta situación.

Simultáneamente la Monarquía emprendió la reducción de dos instancias que fraccionaban la provincia: el señorío y el ayuntamiento. La lucha con el señorío fue insidiosa. El rey, hasta entonces relativamente neutral, empezó en la segunda mitad del siglo XVIII a apoyar de forma sistemática las protestas antiseñoriales, acogiendo con benevolencia en sus tribunales, especialmente cuando se trataba de favorecer la puesta en cultivo de tierras baldías. Sus propios tribunales emprendieron una labor de contención de las jurisdicciones señoriales mucho más activa que los roces que tradicionalmente les enfrentaban con ellos. En 1802 el rey impuso a los señores reglas estrictas para la elección de sus alcaldes mayores⁷³. Después del concordato de 1753, exigió una revisión sistemática de los títulos de los patronos laicos a nombrar a beneficios eclesiásticos, atacando así una de las bases del poder local del señor. Muchos señoríos quedaban por fin sometidos a pleitos de reversión al realengo, que los fiscales reales perseguían con gran lentitud pero que pendían como una espada de Damocles encima de los patrimonios señoriales más extensos. Algunos señores, por otra parte, pasaban de una administración paternalista de sus señoríos a una administración más burocrática, empezaban incluso a negociar la liquidación de sus derechos señoriales con los pueblos, mediante la cesión en plena propiedad de parte de las tierras colectivas⁷⁴. El régimen señorial, bajo la presión multiforme del Estado, se batía en retirada.

En cuanto a los ayuntamientos, las monarquías los puso progresivamente bajo una tutela financiera estricta. Marcó un hito la creación en 1760 de las contadurías provinciales de propios y arbitrios que, bajo la supervisión del intendente y la de una contaduría general nacional, gestionaba los presupuestos municipales, reduciendo los ayuntamientos al papel de mero ejecutantes⁷⁵. La introducción en los mismos de procuradores del común y de síndicos

⁷² OZANAM (Didier), ABAD (Fabrice), *Les intendants espagnols du XVIIIe siècle*, Madrid, Casa de Velazquez, 1992, 260 p.

⁷³ *Novísima Recopilación*, libro VII, título XI, ley 32

⁷⁴ WINDLER (Christian), "Las reformas administrativas de la aristocracia española en el contexto del absolutismo reformado", *Historia social*, 1995, n° 23, p. 79-99; WINDLER (Christian), "Landarbeiter und Kleinbauern als Kläger. Die Auseinandersetzungen um die Verteilung des Gemeindelandes von Morón de la Frontera (Sevilla) im späten 18. Jahrhundert", SCHOLZ (Johannes-Michael), ed., *Fallstudien zur spanischen und portugiesischen Justiz 15. bis 20. Jahrhundert*, Frankfurt-am-Main, Vittorio Klostermann, 1994, XLIV + 761 p.

⁷⁵ GARCIA GARCIA (Carmen), *La crisis de las haciendas locales. De la reforma administrativa a la reforma*, Valladolid, Junta de Castilla y León, 1996, 390 p.

personeros electos, a pesar de todas las limitaciones que el peso de los poderosos impuso a la nueva institución, rompió del círculo cerrado de los regidores perpetuos y amplió las posibilidades de intervención del Estado al nivel municipal. De 1784 en adelante, por fin, la Real hacienda intentó cobrar directamente las rentas provinciales de los contribuyentes, obviando el encabezamiento municipal, reduciendo otro tanto una de las funciones principales del ayuntamiento.

El conjunto institucional de la Monarquía, en los últimos años del siglo XVIII, estaba disolviendo de forma acelerada las especificidades locales que hacían del territorio un espacio múltiple, desigual, irregular y lo transformaban progresivamente en un espacio homogéneo en el que la acción del Estado pudiera desenvolverse sin obstáculos. Los militares tuvieron en esta evolución un papel de puente. La instauración de milicias provinciales regladas (1734), aparte de proporcionar tropas de aceptable calidad, contribuyó también a la homogeneización del territorio. Ya mencionamos como en el siglo XVII el virrey, el gobernador militar, en nombre de las necesidades de defensa, iban potenciando la acción del rey frente a las instancias locales. Del rey dependían la defensa, y del solo. Felipe V reforzó esta dependencia, al reservarse la concesión de los grados y al aniquilar el papel del Consejo de guerra con la creación de la Secretaría del despacho homónima. Potenció especialmente la "vía de guerra" en la antigua Corona de Aragón, donde la tradición institucional era menos favorable al Estado y donde la fidelidad de la población quedaba en tela de juicio. Los corregidores fueron allí en gran parte militarizados, y nombrados sin consulta de la Cámara; las intendencias de ejército asumieron totalmente el papel que en Castilla compartían con las intendencias de provincia. En Castilla también se detecta una evolución similar. Si bien fracasaron los intentos de militarización de los corregimientos (1720), se implantó una red cada vez más densa de capitanes generales⁷⁶, culminando la instauración de la capitania general de Madrid (1766) y con la imposición de la presidencia del capitán general a las Chancillerías de Granada y Valladolid en 1800.

En todo ello importó más a nuestro juicio, el deseo de situar a agentes que dependían directamente del rey que el recurso a la fuerza para imponer la voluntad del soberano. Otras medidas apuntan sin embargo hacia lo último: la ocupación militar a la que fue sometida Cataluña hasta mediados del siglo; la creación sobre todo de una guardia real numerosa (unos 10.000 hombres), totalmente independiente en un principio de cualquier institución, aún de la Secretaría del despacho de Guerra⁷⁷.

No fue posible dar del aparato de gobierno de la Monarquía en España una visión estática porque basado como lo era sobre el intercambio méritos / mercedes, fue por necesidad inestable en sus equilibrios. Esta misma inestabilidad dialéctica hizo que evolucionó durante todo el siglo bajo el impulso de una monarquía que intentaba dominarlo mejor, y en parte consiguió su objetivo: eliminar trabas que antes se oponían a la libre expresión del poder real. Con todo, el monarca y sus allegados seguían actuando conforme a la lógica antigua del intercambio y basaban sus progresos en la generalización de un sistema clientelar orientado hacia el rey; mientras la propia extensión de sus facultades hacía cada vez más necesaria nuevos modos de gobierno, basados en la uniformidad, la igualdad de los súbditos, para el proceso fluido del masivo flujo de asuntos que se presentaban. Ya no era posible tratar casos individuales. Eran demasiado numerosos. Se notó, hasta la caricatura, en la tentativa de Fernando VII de seguir en la línea de sus antecesores. El mismo echó por tierra uno de los

⁷⁶ OZANAM (Didier), QUATREFAGES (René), *Los capitanes y comandantes generales de provincias en la España del siglo XVIII*, Córdoba, Universidad de Córdoba, 2008, 367 p.

⁷⁷ GLESENER (Thomas), *Garde...*, *op. cit.*

pilares del Antiguo Régimen, las jurisdicciones señoriales. Y cuando intentó cribar el colectivo de sus propios agentes para determinar, en 1824, quienes le seguían siendo fiel, tuvo que introducir técnicas administrativas ajenas al mundo que pretendía defender⁷⁸. Con él, el Antiguo Régimen institucional se agota en sí mismo y desaparece en un caos que la política real mucho contribuyó en crear.

⁷⁸ Luis (Jean-Philippe), *L'utopie réactionnaire: Epuration et modernisation de l'Etat dans l'Espagne de la fin de l'Ancien Régime (1823-1834)*, Aix-en-Provence, Thèse, Université d'Aix-en-Provence, 1995, 2 t., 474 p.